

GIORGIO BUCCHIONI

(Presidente dell'Autorità Portuale di La Spezia)

Credo che valga la pena introdurre alla maniera *british* la mia provenienza. Io rivesto *pro tempore* una carica pubblica che è di natura privata, la qual cosa mi ha consentito di verificare sul campo che non sempre “privato” è sinonimo di buono e “pubblico” di cattivo, né viceversa.

La mia esperienza è maturata in un porto che, seppure abbastanza piccolo rispetto a quello di Genova, ha tuttavia avuto la capacità – a fronte di una legislazione equivalente in tutti i porti italiani – di aprire la strada all'innovazione. La legge 84/94 cita ripetutamente le prime esperienze della riforma terminalistica maturate nel porto di La Spezia.

I primi grandi operatori a *container* – si citino Contship, Tarros e Messina –, non riuscendo a concretizzare il loro *business* in altri porti, si erano rivolti con interesse a La Spezia, dove avevano trovato le condizioni ideali per sviluppare la loro attività.

Alcuni di questi operatori hanno poi avuto destini diversi, ad esempio Contship con l'iniziativa di Gioia Tauro. Proprio questa mattina il dott. Tellini ha ricordato il *project financing* di Gioia Tauro, uno dei primi che si sono sviluppati nel nostro Paese; tuttavia va detto che la finanza ed il *know how* necessari per realizzare Gioia Tauro sono maturati sulle banchine spezzine.

Infatti, nonostante presentasse obiettivamente dei limiti fisici, lo sviluppo del porto di La Spezia ha preceduto la legge di riforma, anche se la legge 84/94 ha comunque inciso in maniera estremamente positiva.

Per poter essere compresi, occorre ricordare il quadro che si presentava nella portualità italiana all'inizio degli anni '90 e che aveva visto, sin dagli anni '60, le competenti Commissioni parlamentari elaborare studi e ricerche per una riforma, visto che la por-

tualità italiana era in ritardo di circa un decennio rispetto alla portualità nord-europea nei processi di riforma delle istituzioni-porto.

Un esempio valga per tutti. Il porto di Voltri, oggi gestito dalla società Sinport del gruppo PSI, ha visto un tempo di realizzazione dell'infrastruttura di circa quindici-vent'anni, ben lontano, quindi, dai tre anni necessari per realizzare il porto di Gioia Tauro.

È ben vero che a Gioia Tauro le banchine erano già esistenti, ma tutta la trasformazione e l'attrezzaggio del *terminal*, dall'idea che fu di Angelo Ravano nel '93, alla sua effettiva realizzazione all'inizio del '96, richiese solamente tre anni. Ciò perché nel campo infrastrutturale il successo deriva non solamente dall'idea, ma anche dai tempi necessari perché quest'idea venga realizzata. I tempi nell'economia non sono indifferenti: bisogna essere sul mercato nel momento in cui esso si sviluppa con una rapidità che è fondamentale.

Inoltre in quegli anni esisteva ancora il monopolio delle compagnie portuali, che ostacolava lo sviluppo di molti porti, e la difficile situazione degli enti portuali, che avevano maturato debiti per la somma non indifferente di oltre ottocento miliardi. Tutta la portualità italiana se ne è fatta carico e sta continuando tuttora a pagare questo debito, che comunque alla fine dovrebbe essere eliminato.

Erano scarsissimi gli investimenti infrastrutturali e, senza voler criminalizzare nessuno, il Ministero per i Lavori Pubblici e il Genio Civile per le Opere Marittime incontravano grandi difficoltà, anche perché qui entrava in campo uno degli aspetti negativi del mondo privato: le poche imprese che realizzavano infrastrutture portuali, miravano più che a realizzare moli e banchine, a creare riserve, in modo da poter ricavare dal pubblico il massimo possibile.

Era sostanzialmente assente una programmazione generale e si riscontrava un ritardo gigantesco nello sviluppo della logistica, della telematica e dell'informatica portuale, che oggi invece sono ormai diventati degli *asset* fondamentali; inoltre, mancavano gru, banchine, piazzali, e qualunque altra infrastruttura.

La riforma ha sostanzialmente determinato la liberalizzazione del mercato dei servizi portuali e l'introduzione nei porti delle regole di mercato, anche se questo processo si è realizzato in maniera difforme da porto a porto.

Dove le compagnie portuali erano più forti e godevano di maggiori protezioni politiche, questo processo è stato molto più lento; dove, viceversa, c'erano ambienti favorevoli allo sviluppo della privatizzazione, esso è stato più celere e ha dato frutti – se mi consentite – anche, più corposi.

L'attribuzione all'Autorità portuale di compiti esclusivamente autoritativi e di promozione, con divieto di svolgere attività di gestione, conduce ad una situazione di ambiguità: in alcuni scali le Autorità portuali hanno abbandonato totalmente la gestione, in altri non ci sono riuscite, anche con il favore della categoria dei terminalisti privati, che vedono volentieri l'intervento delle Autorità, in particolar modo nei settori dove non c'è un ritorno economico immediato.

Questo processo di arretramento del pubblico dalla gestione concreta dei servizi e delle attività portuali è maturato in forma diversa. C'è stato un azzeramento dei deficit di cui, come dicevo prima, si son fatti carico tutti i porti italiani, e si è determinata in maniera totale l'assegnazione agli imprenditori privati non solo dei piazzali, come già prima poteva avvenire, ma anche delle banchine che, per principio, fino alla legge 84/94, erano pubbliche e dovevano restare tali.

L'approvazione dei Piani Operativi Triennali e dei Piani Regolatori Portuali ha avuto alterne vicissitudini.

Mentre i Piani Operativi Triennali sono stati mediamente predisposti in quasi tutti i porti, i Piani Regolatori Portuali sono partiti con molta più difficoltà, e hanno evidenziato alcune carenze della legge attuale, di cui parlerò tra poco.

Si è determinata una nuova propensione agli investimenti: nel solo porto di Spezia – che è, come dicevo prima, un porto medio – in quattro anni sono stati investiti un centinaio di miliardi e, nei prossimi quattro, sono stati programmati altri duecento miliardi di investimenti. Sono somme rilevanti, soprattutto rispetto al passato, ma comunque insufficienti se si considerano le esigenze che si prospettano per il futuro.

Difficilmente, senza la riforma, si sarebbero potuti attivare quegli effetti benefici per l'economia del Paese di cui parlava prima il dott. Orlandi e che hanno consentito al nostro Parlamento di de-

terminare, prima con la legge 413 e poi con il rifinanziamento della stessa, investimenti per oltre duemila miliardi, distribuiti, prevalentemente, o meglio quasi totalmente, a favore delle Autorità portuali.

In questa sede, ho sentito affermare che le Autorità portuali sono troppe, e certamente, in linea di principio, è vero perché questo Paese, che ha censito 144 porti, in gran parte amministrati direttamente dalle Capitanerie di porto, ha una tradizione di finanziamento e di attenzione a valenza più clientelare che non economica.

Però mi domando e vi domando se è pensabile, per un Paese come il nostro, che ci sia concentrazione di investimenti, di risorse e di sviluppo solamente in pochi punti considerati importanti per i traffici internazionali: significherebbe, a mio modo di vedere, condannare all'emarginazione aree altrettanto importanti del nostro Paese che invece vedono, attraverso la possibilità di accedere facilmente e velocemente alle infrastrutture di un porto, la possibilità di uno sviluppo autonomo e competitivo.

Di questo sono convinto. Certamente l'infrastruttura determina parzialmente lo sviluppo di un'area dal punto di vista economico. Non credo che ci possa essere da parte di un'amministrazione nazionale, ma anche dell'Unione Europea, la volontà di privilegiare solo alcuni punti, anche se questi hanno la potenzialità infrastrutturale di essere realizzati in maniera ottimale e di garantire servizi quantitativamente idonei ad abbattere il prezzo unitario. Quest'ultimo è sicuramente uno dei criteri che può far auspicare che gli investimenti vengano concentrati, affinché diminuisca quanto più possibile il costo unitario del servizio.

Sono convinto che ci sia la necessità di non disperdere in maniera indiscriminata le poche risorse pubbliche disponibili, ma sono altrettanto convinto – e credo che su questo ci sia larga condivisione – che le infrastrutture siano elementi fondamentali per poter determinare lo sviluppo di vaste aree.

È chiaro che, se ho un'azienda che produce a cento chilometri da Palermo e una decisione di strategia mi dice che devo portare la merce prodotta a Catania, avrò una distanza, rispetto al mio concorrente di Catania, che sarà quella dei cento chilometri da Palermo più la differenza per arrivare a Catania.

Ed è il vecchio discorso che noi facevamo prima della riforma, quando dicevamo che le imprese della pianura padana – e non dimentichiamoci che rappresentano circa il 40% dell'origine/destinazione delle merci all'interno del Mediterraneo – erano costrette ad usare Rotterdam, Amburgo o Le Havre, come capitava, ad esempio, anche ad alcune aziende spezzine che imbarcavano a Le Havre. Dette imprese non solo avevano un maggior costo di trasporto, ma si ritrovavano un *deficit* competitivo rispetto ai loro concorrenti, che invece erano vicini a Rotterdam ed ad Amburgo.

Ed è per questo che la forza della portualità ligure deve essere sviluppata, principalmente ed essenzialmente, al servizio della nostra economia, con una proiezione però, nella linea di isodistanza economica, che ci consenta di arrivare anche a Monaco di Baviera e ad una parte di Austria.

Dicevamo, però, che la legge 84/94 ha alcuni difetti, a parte le incompletezze. Il regolamento ex articolo 18, relativo all'assegnazione delle aree in concessione, di cui peraltro si parla da sei anni, ancora non ha visto la luce.

Altro elemento che obiettivamente ostacola l'entrata delle Autorità portuali e degli scali italiani nella catena della logistica è la classificazione dei porti, non ancora definita a causa di un conflitto esistente tra le regioni, conflitto nel quale naturalmente ciascuna Regione pretende che i propri porti vengano riconosciuti al massimo livello.

Ciò chiaramente non è possibile, è necessario fare una graduatoria ed una scelta: io stesso non posso sostenere che il porto di La Spezia abbia la stessa valenza del porto di Genova.

Però, nonostante l'importanza di una tale classificazione, dal '94 ad oggi quest'operazione non è ancora stata fatta; peraltro all'articolo 4 della legge 84/94 si parla anche di livello di efficienza dei servizi di collegamento con l'entroterra.

Questo aspetto, a mio avviso, non è stato tenuto in debito conto da parte del legislatore: all'interno dei Comitati portuali si ha la partecipazione della Regione, della Provincia, dei Comuni e delle Camere di commercio, tutte partecipazioni istituzionali fondamentali; manca tuttavia la reciprocità, nel senso che per quanto riguarda

la programmazione dei piani regionali dei trasporti, così come del piano nazionale dei trasporti, i porti e le loro rappresentanze istituzionali hanno ben poca voce in capitolo.

L'unica voce che possono avere è quella che deriva dalla capacità di intervento di coloro che, reggendo il porto, riescono poi a sviluppare una sorta di relazione basata più sulla persona che sulla loro rappresentanza istituzionale.

Invece, nella prospettiva e nelle esigenze che si presentano, non solamente per la qualità del servizio che il porto deve dare, ma anche per lo sviluppo delle autostrade del mare, dello *Short Sea Shipping*, del cabotaggio e anche delle reti infrastrutturali, i porti devono intervenire, per dar voce alle loro esigenze, ma anche come apportatori di un *know how* specifico, che si è sviluppato all'interno delle realtà portuali anche in questo nostro Paese.

Sussistono altri problemi che cito per capitolo: la composizione del Comitato portuale, per esempio. Il mio collega di Trieste ha già organizzato un paio di Convegni per evidenziare il fatto che all'interno dei Comitati portuali non si fa solamente ed esclusivamente programmazione attraverso l'approvazione del bilancio ed altro, bensì si parla anche di composizione di interessi, *trade off*, negoziazione, poiché vi è una presenza di sindacati e rappresentanti delle imprese e di interessi privati tale da vulnerare la funzionalità dell'ente come ente di regolazione e di controllo.

Le Commissioni consultive paiono essere davvero degli organi inutili, dove ci si limita ad uno scontro di interessi degli utenti e delle organizzazioni sindacali.

Il lavoro portuale – che ha assorbito così tanto del lavoro degli ultimi quattro anni del Governo e del Parlamento e che da ultimo ha visto l'emanazione della legge 86/2000, che stabilisce specificatamente, per i porti, un regime del lavoro interinale – è disciplinato in modo molto vincolistico, in particolare per quanto riguarda le autorizzazioni alle imprese.

Mi domando se non sia piuttosto utile, invece, che la legislazione, valida per tutto il resto del Paese per quanto riguarda il lavoro, entri anche all'interno delle cinte portuali. Non è attraverso una normativa specifica che si riesce a tutelare il lavoro nei porti, bensì

tramite l'applicazione di regole generali, in modo da omogeneizzare il tessuto imprenditoriale anche all'interno dei porti.

Abbiamo ancora in piedi il problema degli esuberi che, di volta in volta, viene rinviato ma tuttora non risolto.

Ci sono, poi, anche altri problemi di gestione quotidiana.

Alle Autorità portuali è stato attribuito il compito di polizia amministrativa, un compito di responsabilità, ma che deve essere esercitato "senza armi": se non viene assegnato anche il compito di polizia giudiziaria, non si arriva da nessuna parte. Sono proprio "grida manzoniane" quelle che riguardano la viabilità, che riguardano l'ambiente, la polvere, i rumori, le modalità di sbarco, perché la pluralità di competenze esistente all'interno dei porti spesso determina una generalizzata irresponsabilità, il cui risultato è una caduta di efficienza dell'intera struttura portuale.

Da ultimo sono emersi altri due problemi, non di poco conto: l'obbligo di dare le concessioni per sei anni, automaticamente rinnovabili di sei anni in sei anni che, a mio avviso, riguarda solamente la nautica da diporto, in quanto non mi pare assolutamente praticabile all'interno dei porti commerciali.

Il secondo è una sentenza della Corte di Cassazione emessa – mi sembra – il mese scorso, la quale stabilisce che i canoni demaniali vengano sottoposti a IVA anziché a tassa di registro.

Badate, non è una stupidaggine, né dal punto di vista finanziario per le imprese, né dal punto di vista concettuale, perché il fatto che la Cassazione stabilisca che il canone demaniale debba essere sottoposto a IVA, determina non solo una maggiorazione del 20% sul costo finanziario per le imprese ogni anno, ma anche il fatto che le Autorità portuali vengano definite enti pubblici economici. In tal modo si ritorna al vecchio errato sistema, poiché la legge definisce chiaramente le Autorità portuali enti pubblici non economici. Il fatto che venga reintrodotta, attraverso questa sentenza, la definizione dell'ente come economico determina tutta una serie di conseguenze che, a mio modo di vedere, sono assolutamente negative.

Vorrei fare qualche considerazione, poi, di ordine generale: il problema della globalizzazione. Il traffico portuale, dal 1985 al 2000, è più che triplicato, e così la capacità di trasporto, il che si-

gnifica che ci sono aspettative di crescita incredibili, che derivano dalla globalizzazione.

La globalizzazione ha avuto due strumenti che a me paiono essere strumenti principi, uno è il *container*, poiché senza il *container*, la globalizzazione non sarebbe avvenuta, nelle forme, nelle modalità e nelle dimensioni che abbiamo sperimentato, e l'altro è *internet*, l'informatica, la telematica.

Lasciando da parte la valutazione politica della caduta delle ideologie, ritengo che siano stati proprio tali strumenti a determinare questo villaggio globale, questa nuova divisione del lavoro, per cui è preferibile produrre in Vietnam piuttosto che ad Abbiategrasso.

La seconda considerazione che vorrei fare è che il porto non è una variabile indipendente. Noi siamo abituati a ragionare per segmenti, perché è molto più semplice; in tal modo investiamo duemila miliardi nei porti, ma siamo in ritardo nelle reti infrastrutturali: per potenziare le autostrade del mare occorrono dei "caselli"; ma se alle spalle non c'è una ferrovia efficiente, i caselli diventano delle strozzature e quindi sono stati buttati via dei soldi per potenziare delle infrastrutture, aumentando così quei costi esterni cui accennava questa mattina il dott. Marletto e che attengono all'inquinamento, alla congestione, a tutti quei fattori di cui ci ha parlato. La politica dei trasporti non deve assolutamente essere segmentata, ma deve avere una visione che sia strategica e che guardi come minimo a livello europeo, perché questo è lo scenario con cui noi ci troviamo a confrontarci.

L'altro elemento è il porto che, oltre a non essere una variabile indipendente, perché i suoi traffici dipendono dal tessuto economico di riferimento, è un'infrastruttura di area.

Vorrei allora fare una riflessione, che riguarda sempre la legge 84/94. In tutti i processi che riguardano le Autorità portuali intervengono i Ministeri, le Regioni, le Province e i Comuni. Ciò, se dal punto di vista democratico-istituzionale è una cosa fantastica, dal punto di vista concreto comporta delle disfunzioni, non solamente nelle nomine dei Presidenti – e lasciamole da parte, perché sono un problema che ogni realtà si gestisce come ritiene – ma anche nella questione dei Piani Regolatori, ove non si riesce, per co-

me è strutturato il sistema, ad andare avanti se non c'è un quadro di condivisione politica generale.

E teniamo presente che il sigillo finale lo dà la Regione.

Vi faccio un esempio. La Regione Liguria vive sostanzialmente di turismo e di porti, mentre il suo bilancio è al 60-70% destinato alla sanità. Se la Regione Liguria decidesse di chiudere il porto di Genova e il porto di La Spezia, l'economia di tutta la pianura padana verrebbe strangolata, venendo a mancare gli sbocchi a mare per l'*import/export*.

Io parlo della Regione Liguria perché è quella che conosco, ma la stessa cosa potrebbe avvenire in Toscana, in Veneto o altrove.

È impensabile che ci sia da parte di una istituzione un potere così forte di condizionamento di un'area vasta come quella di tutto il Nord del Paese.

Peggio ancora è a livello comunale.

Per come è stata concepita la legge 84/94, un porto si trova subito strangolato se il Comune di riferimento non ha interesse al suo sviluppo, perché c'è il problema della licenza edilizia, del piano regolatore, della viabilità, tutte questioni che noi dobbiamo affrontare quotidianamente.

Qui vi espongo un'altra considerazione basata sulla mia esperienza.

Le Autorità portuali, che sono enti pubblici di missione, cioè con una missione ben individuata e non generalisti come i Comuni, le Province e le Regioni, sono legittimamente – dal punto di vista dell'impianto democratico del nostro Paese – condizionate e subordinate alle volontà politiche delle amministrazioni comunali, delle amministrazioni provinciali e delle amministrazioni regionali.

Ne deriva che o si è in una situazione di totale sintonia anche politica, ma questo credo che urti con la funzione delle istituzioni anche in un Paese come il nostro, di impianto assolutamente democratico, oppure siamo di fronte alla impossibilità di investire. Per tale motivo le Autorità portuali in molti casi esercitano una funzione di cassa di compensazione tra le imprese e gli enti pubblici territoriali.

Concludo con un'ultima notazione. La nostra società si sta sempre più radicalmente strutturando per egoismi di settore. Non solo ci sono determinati gruppi di pressione che rappresentano interessi, ma è proprio la società che va definendo dei settori sempre più nettamente separati: da una parte gli ultrasessantacinquenni, con i loro interessi e le loro esigenze, dall'altra i ventenni, con problematiche di tutt'altro tipo, e ancora la fascia lavorativa dai venti ai quarantacinque-cinquant'anni, con interessi ancora diversi.

Un recente studio della Banca d'Italia evidenziava nel nostro Paese un rapporto, nella fascia dell'età lavorativa, di 4 su 10 in Italia, di 5-6 su 10 in Europa, di 5-7 su 10 negli Stati Uniti. La gente che lavora ha interessi profondamente diversi da quella che invece ha maturato il suo diritto alla pensione e che quindi si vuole godere l'ambiente, la viabilità non congestionata, non vuole vedere autotreni, non vuole vedere *container*, perché il *container* è diventato il simbolo non solamente della globalizzazione, ma anche delle brutture che alterano il nostro paesaggio.

E anche su questo si deve esercitare la capacità di mediazione della politica, che invece talvolta nelle regioni, nelle città, dove la componente ultrasessantacinquenne è molto elevata, è piuttosto deficitaria.

I porti, per i costi esterni e per il traffico pesante che determinano, sono elementi di disturbo rispetto alla qualità della vita. In zone come la mia, in cui la componente ultrasessantacinquenne ha superato il 30%, la questione dello sviluppo portuale è diventata un problema sociale che deve essere affrontato anche qui in modo innovativo, più tollerabile dal punto di vista ambientale, ma senza rinunciare alle possibilità di crescita che le attività portuali offrono.

GABRIELLA PALOCCI

(c.s.)

Grazie, dottor Bucchioni, Lei ci ha offerto uno “spaccato” veramente interessante delle complesse problematiche che quotidianamente deve affrontare un’autorità portuale.

Con la lungimiranza di chi è impegnato “in prima linea” Lei ha individuato una serie di soluzioni che, nel breve periodo, potrebbero rendere più competitivi i nostri porti. Noi tutti, del resto, attendiamo quasi con impazienza quegli “aggiustamenti” alla legge di riforma che si rendono ormai indispensabili per adeguare un comparto in continua evoluzione.

Vedo che si è prenotato il professore Guido Camarda, ordinario di Diritto della Navigazione all’Università di Palermo, che vorrebbe partecipare al dibattito con alcune domande. Prego, Professore Camarda.

